

Dossier n° _____

COUR SUPRÊME DU CANADA

(EN APPEL D'UN JUGEMENT DE LA COUR D'APPEL DU QUÉBEC)

ENTRE :

VILLE DE MONTRÉAL

DEMANDERESSE
(appelante)

- et -

OCTANE STRATÉGIE INC.

INTIMÉE
(intimée)

DEMANDE D'AUTORISATION D'APPEL

(article 40(1) de la *Loi sur la Cour suprême* et
règle 25 des *Règles de la Cour suprême du Canada*)

M^e Olivier Nadon
M^e Christine Lebrun
Gagnier Guay Biron
4^e étage
775, rue Gosford
Montréal (Québec)
H2Y 3B9

Tél. : 514 872-2993

Télec. : 514 872-2828

oliviernadon@ville.montreal.qc.ca
christine.lebrun@ville.montreal.qc.ca

Procureurs de la demanderesse

M^e Sylvain Dorais
GWBR, S.E.N.C.R.L.
Bureau 1001
1, Carré Westmount
Westmount (Québec)
H3Z 2P9

Tél. : 514 669-0080, poste 229

Télec. : 514 669-0087

sdorais@gwbrlegal.com

Procureur de l'intimée

MÉMOIRE DE LA DEMANDERESSE

PARTIE I – EXPOSÉS DES FAITS ET QUESTION D'IMPORTANCE POUR LE PUBLIC

1. Le 17 mai 2007, la Ville de Montréal (ci-après « Ville ») désire lancer son nouveau Plan de transport. L'Intimée réalise de larges pans de cette activité de communication et une facture de 82 898,63 \$ demeurera impayée par la Ville. Le 13 mai 2010, l'Intimée prend action contre la Ville¹.
2. Dans sa défense, la Ville nie devoir payer la somme réclamée en raison notamment de l'absence d'une résolution ou d'une décision prise par un fonctionnaire habilité ainsi que du défaut par l'Intimée de s'assurer que les formalités légales ont été suivies². En parallèle, la Ville intente une action en remboursement des autres sommes payées sans droit à l'Intimée en lien avec le lancement du Plan de Transport 2007³.
3. Le 22 novembre 2011, l'Intimée modifie sa *Requête introductive d'instance* afin d'ajouter comme défendeur Richard Thériault, un employé politique, en réponse aux motifs de défense invoqués par la Ville⁴. La Ville et M. Thériault opposent également la prescription du recours de l'Intimée⁵.
4. Nonobstant les faits révélés par la preuve et énumérés ci-dessous, la Cour supérieure fait droit, le 30 octobre 2015, à l'action de l'Intimée et condamne la Ville à verser la somme de 82 898,63 \$ à l'Intimée :
 - a. absence d'un contrat liant la Ville et l'Intimée au moment des faits en litige⁶;

¹ **Demande d'autorisation, ci-après « D.A. », vol. I, p. 138 et s.**

² **D.A., vol. I, p. 141 et s.**

³ Voir pièce D-19, **D.A., vol. I, p. 195 et s.** Ce recours intenté en Cour du Québec est actuellement suspendu.

⁴ **D.A., vol. I, p. 144 et s.**

⁵ **D.A., vol. I, p. 151 et s.**

⁶ Témoignage de M. Desnoyers du 16 septembre 2015, p. 107 à 109, **D.A., vol. II, p. 19 à 21**; Témoignage de M. Aucoin, du 15 septembre 2015, p. 354-355, **D.A., vol. II, p. 14-15.**

-
- b. absence de résolution de l'instance compétente confirmant le consentement de la Ville à octroyer un contrat à l'Intimée⁷ ou d'une décision octroyant le contrat par un fonctionnaire pouvant lier la Ville⁸;
- c. non-respect des règles d'adjudication des contrats édictées par la *Loi sur les cités et villes*⁹ exigeant, suivant le montant en jeu, la tenue d'un appel d'offres sur invitation ou un appel d'offres public¹⁰;
- d. le responsable de projet de l'Intimée a admis être bien au fait des règles d'adjudication des contrats municipaux¹¹ et le président de l'Intimée a admis qu'il aurait dû officialiser son mandat¹² pour toute somme supérieure au montant originel de 10 000 \$ pour des conseils stratégiques, ce mandat ayant été dûment octroyé par le fonctionnaire autorisé Blanchet¹³.
5. Le jugement de la Cour supérieure est porté en appel et le 14 février 2018, la Cour d'appel du Québec rejette l'appel de la Ville¹⁴.

LA QUESTION D'IMPORTANCE POUR LE PUBLIC

6. Au Québec, l'existence d'un contrat municipal est subordonnée à deux éléments essentiels : un consentement valide, ce consentement devant obligatoirement être constaté par un véhicule reconnu (résolution ou règlement d'un conseil en séance ou encore, décision d'un fonctionnaire habilité), et une adjudication conforme aux règles impératives d'ordre public de direction (appel d'offres public ou sur invitation, dépendamment des sommes en jeu).

⁷ Témoignage de M. Desnoyers, du 16 septembre 2015, p. 107 à 109, **D.A., vol. II, p. 19 à 21.**

⁸ Jugement de première instance, par. 116-117, **D.A., vol. I, p. 19.**

⁹ *Loi sur les cités et villes*, RLRQ, c. C-19, art. 573 et suivants, ci-après appelée « L.C.V. », **D.A., vol. I, p. 115.**

¹⁰ Jugement de première instance, par. 138 et 140, **D.A., vol. I, p. 22.**

¹¹ Jugement de première instance, par. 126, **D.A., vol. I, p. 20**; Témoignage de M. Aucoin du 15 septembre 2015, p. 245-246, 265 à 270 et 281, **D.A., vol. II, p. 5-13.**

¹² Il s'en est même excusé. Témoignage de M. Blanchet du 21 septembre 2015, p. 58 à 60, **D.A., vol. II, p. 28 à 30.**

¹³ Témoignage de M. Blanchet le 21 septembre 2015, p. 38 à 40, **D.A., vol. II, p. 25 à 27.**

¹⁴ **D.A., vol. I, p. 33 et s.**

7. Le droit municipal, se nourrissant de règles législatives et jurisprudentielles exorbitantes du droit commun, module la naissance d'obligations contractuelles pouvant effectivement lier une municipalité. Bien que le *Code civil du Québec* s'applique à tout type de contrat (article 1376 C.c.Q.), il faut garder à l'esprit que le contrat municipal, fortement inspiré par le droit administratif « comporte des privilèges et sujétions par rapport au contrat privé; il se ressent toujours de l'emprise du service public; il n'y a jamais parité entre les parties, l'une représentant l'intérêt général de la collectivité, l'autre un intérêt particulier »¹⁵.
8. Rappelons également que les municipalités ne sont pas des corporations ordinaires. Elles sont des gouvernements locaux régis par un conseil formé de personnes démocratiquement élues, lesquelles sont imputables devant la population des décisions qu'elles prennent collectivement, ces décisions devant respecter des règles strictes visant la protection de l'intérêt public et la saine administration des fonds publics.
9. Ignorant totalement la spécificité du droit municipal, le rôle des organismes publics municipaux et leur objectif ultime de protéger l'intérêt général des citoyens, la Cour d'appel utilise le mécanisme de la restitution des prestations (article 1699 C.c.Q.) pour indemniser l'Intimée non sans dénaturer au passage de nombreux principes bien établis du droit municipal ainsi que la volonté claire du Législateur en matière d'octroi de contrats. La Cour d'appel condamne du coup la Ville à verser une somme d'argent à l'Intimée, cette dernière ayant pourtant agi en l'absence d'une quelconque relation contractuelle (absence de consentement valide de la Ville), et n'ayant pas non plus respecté les règles d'adjudication des contrats municipaux (article 573 et suivants L.C.V.).
10. Le danger de cette nouvelle voie de contournement réside dans le fait que n'importe quel fonctionnaire pourrait dorénavant, pensant « bien faire », convenir de travaux ou de services et ainsi lier *ipso facto* une municipalité et engager son crédit¹⁶ pour n'importe quel montant. L'approche adoptée par la Cour d'appel offre maintenant une *recette* permettant à des tiers de s'« entendre » avec des fonctionnaires municipaux ou du personnel politique pour réaliser

¹⁵ Patrice GARANT, *Droit administratif*, 7^e éd., Montréal, Éditions Yvon Blais, 2017, p. 373, **D.A., vol. III, p. 117.**

¹⁶ Dans le présent cas, un tel règlement de délégation a été adopté. Pièce D-4A, **D.A., vol. I, p. 153 et s.**

des travaux ou fournir des services en marge des règles d'ordre public de direction, tout en s'assurant d'être payés, comme c'est ici le cas pour l'Intimée, grâce au mécanisme de la restitution des prestations.

11. En somme, alors qu'il semblait acquis en droit municipal québécois qu'aucun lien contractuel ne naissait sans la manifestation claire du consentement de la municipalité et la tenue d'un appel d'offres lorsque légalement requis, ce n'est plus le cas depuis l'arrêt rendu dans ce dossier le 14 février 2018.
12. Autrement dit, depuis cet arrêt, les règles entourant la formation et l'adjudication des contrats municipaux doivent baisser pavillon devant le mécanisme « méconnu »¹⁷ de la restitution des prestations.
13. Par son arrêt, la Cour d'appel neutralise les règles du droit municipal en permettant de faire indirectement ce que la *Loi sur les cités et villes* interdit de faire directement.
14. Cet arrêt soulève donc une question de droit fondamentale : est-ce que la restitution des prestations (art. 1699 C.c.Q.) peut outrepasser les principes reconnus en matière de formation des contrats municipaux en plus de vider de leur sens les articles 573 et suivants L.C.V. lorsqu'il y aurait un échange informel, et même, en apparence de bonne foi, entre un simple fonctionnaire non autorisé (ou un employé politique) et un entrepreneur ou un fournisseur de service?
15. À ce jour, cette Cour n'a jamais répondu à cette question précise. Les enseignements clairs de cette Cour exigeant le respect des formalités impératives de conclusion des contrats publics destinées à protéger l'intérêt public (voir notamment l'arrêt *Lalonde c. Montréal-Nord (Cité de)*¹⁸), n'ont jamais été remis en question par le biais du recours à l'article 1699 C.c.Q.

¹⁷ Jugement dont appel, par. 57, **D.A., vol. I, p. 50.**

¹⁸ *Lalonde et autres c. Cité de Montréal-Nord*, [1978] 1 R.C.S. 672, **D.A., vol. II, p. 97 et s.**

-
16. Pour en arriver à appliquer le mécanisme de la restitution des prestations, la Cour d'appel adopte la conclusion du juge de première instance, selon lequel il y a bel et bien eu conclusion d'un contrat pour une somme de plus de 82 000 \$ entre les parties, par l'intermédiaire d'un employé politique¹⁹. Pourtant, cette conclusion de la Cour supérieure et de la Cour d'appel est en complète contradiction avec les enseignements de cette Cour sur la non-application du mandat apparent aux municipalités (arrêt *Verreault*²⁰).
17. Il est donc impératif pour l'ensemble des municipalités du Québec que cette Cour rétablisse les règles applicables à la formation et l'adjudication des contrats municipaux. Il lui faut dès lors :
- a. actualiser la jurisprudence en matière de mandat apparent et de règles de formation des contrats en droit municipal, sinon la *recette* de la Cour d'appel n'aura qu'à être suivie pour les contourner;
 - b. déterminer si vraiment une loi générale (*Code civil du Québec*) doit avoir préséance sur une loi particulière (*L.C.V.*) surtout lorsque s'opposent l'intérêt collectif des citoyens et les intérêts d'un particulier;
 - c. faire la lumière sur la notion de restitution des prestations peu étudiée par la jurisprudence dans un contexte conjuguant les droits civils, publics administratifs ainsi que le droit municipal. Par le passé, cette Cour s'est penchée à trois occasions sur l'article 1699 C.c.Q., mais ces arrêts touchaient à d'autres domaines que celui de la formation et l'adjudication de contrats municipaux;
 - d. examiner si le mécanisme de la restitution des prestations doit être considéré comme un des fondements du droit civil québécois²¹ et quel est l'impact de cette consécration par la Cour d'appel sur des domaines de droit qui puisent leur origine de sources exorbitantes du droit commun.

¹⁹ Jugement première instance, par. 86, 118, 121, 123, 132 et 135, **D.A., vol. I, p. 15, 19 à 22.**

²⁰ *Verreault (J.E.) & fils c. P.-G. Québec*, [1977] 1 R.C.S. 41, p. 47, **D.A., vol. III, p. 65.**

²¹ Jugement dont appel, par. 58, **D.A., vol. I, p. 50.**

-
- e. trancher une contradiction au sein de la Cour d'appel du Québec entre deux positions contraires face à l'article 1699 C.c.Q. : tout récemment (mars 2017), la Cour d'appel a opiné en faveur de la thèse de l'inapplicabilité de la restitution des prestations lorsqu'il y a absence de contrat²² alors que dans le présent cas (février 2018), la Cour d'appel utilise la restitution des prestations pour compenser l'Intimée en prétextant qu'il y aurait un contrat, quoique « nul », et ce, malgré l'absence de consentement (résolution) et le non-respect des règles d'adjudication des contrats municipaux.
18. Les municipalités du Québec et la Ville de Montréal ont besoin de la réponse à la question exposée au paragraphe 14 pour se gouverner et connaître la marche à suivre face à toute sollicitation de travaux pouvant donner lieu à un échange consensuel, discrétionnaire voire arbitraire et en marge du processus légal transparent. Toute interaction avec un tiers étant selon cette théorie maintenant susceptible de mener à une compensation financière, les élus doivent savoir si l'ensemble des employés municipaux (et même les employés politiques) peuvent engager le crédit de la Ville hors des limites du cadre légal et réglementaire à l'intérieur duquel ils auraient normalement été appelés à évoluer et à rendre compte.
19. Cette question est en outre d'une très grande importance pour toutes les municipalités du Québec et des autres provinces canadiennes.
20. Dans l'état actuel des choses, l'interprétation et l'application du mécanisme de la restitution des prestations telles que proposés par la Cour d'appel dans son arrêt du 14 février 2018, en plus d'être directement contraires aux enseignements de cette Cour, introduisent dans notre droit civil incohérence, incertitude et confusion sur des notions aussi fondamentales que la formation et l'adjudication d'un contrat municipal, le mandat apparent et la restitution des prestations. De plus, elles fournissent en pratique les moyens pour contourner les règles impératives et d'ordre public d'adjudication des contrats municipaux.
21. La sanction du non-respect des règles d'ordre public de formation et d'adjudication des contrats municipaux est l'incapacité pour l'entrepreneur ou le fournisseur de service à

²² *Ville de Québec c. GM Développement inc.*, 2017 QCCA 385, **D.A.**, vol. III, p. 69 et s.

réclamer à l'Administration publique municipale quelque somme d'argent que ce soit, et ce, même si les travaux ont été effectués et les services fournis.

22. Cette sévère conséquence est la règle depuis 1943²³ tant en droit civil québécois qu'en *common law*, tel qu'expliqué dans l'ouvrage de référence de Rogers « *The Law of Canadian Municipal Corporations* » dans l'extrait suivant :

« It is clear that an ultra vires contract which a municipality has purported to enter cannot be enforced either by or against the corporation. A person cannot acquire any right, legal or equitable, capable of being enforced against a municipality under an ultra vires act. **Moreover there can be no recovery or quantum meruit where the contract was not made under conditions specified and limited by statute** »²⁴.

[notre emphase]

23. Ces règles peuvent paraître sévères et inflexibles. Toutefois, ce sont celles que le Législateur a, dans sa sagesse, estimées les meilleures pour protéger l'intérêt public et la saine gestion des fonds publics. Elles ne sont pas occultes, elles sont connues de tous, et présumées comme telles, et s'appliquent de la même manière et avec la même rigueur à toute personne qui choisit de contracter avec une municipalité.
24. Laissé en l'état, cet arrêt de la Cour d'appel crée un clivage, jusqu'alors inexistant, entre le droit municipal québécois et la *common law*, alors que les mêmes valeurs sous-jacentes d'intégrité et de protection du trésor public devraient s'y appliquer. Cette Cour doit donc intervenir pour rétablir le véritable cadre d'analyse applicable à la formation et à l'adjudication des contrats des municipalités.
25. L'arrêt de la Cour d'appel porte gravement atteinte au principe de la protection de l'intérêt général, à l'intégrité du système de formation et d'adjudication des contrats municipaux, à l'imputabilité des décideurs élus et à la transparence du débat public puisque le « contrat » décrété sur la base de l'application de la théorie du mandat apparent par le juge de première

²³ *Olivier c. La corporation du Village de Wottonville*, [1943] R.C.S. 118, D.A., vol. II, p. 146 et s.

²⁴ Ian MacF. ROGERS, *The Law of Canadian Municipal Corporations*, 2^e éd., vol. 2, Toronto, Thompson Reuters, 2017, p. 1049-1050, D.A., vol. III, p. 2665-2666.

instance s'est fait derrière des portes closes et en marge d'un processus décisionnel et d'adjudication qui aurait dû être conforme aux strictes exigences de la loi.

26. Les effets de cet arrêt sont tout à fait disproportionnés et dépassent de loin la valeur du montant que la Cour d'appel (et le juge de première instance) a alloué à l'Intimée.
27. L'absence de contrat a également un impact déterminant sur la prescription du recours puisque celui-ci est alors de nature extracontractuelle et qu'il était donc prescrit (article 586 L.C.V.).
28. C'est pourquoi il importe que cette Cour intervienne dès maintenant pour clarifier, la place à accorder au concept de la restitution des prestations lorsqu'il y a absence de contrat et non-respect des règles d'adjudication. L'intérêt public, la stabilité et l'applicabilité des règles et principes propres au droit municipal le requièrent.

PARTIE II – QUESTIONS EN LITIGE

29. En droit administratif et municipal, il est clairement établi depuis des décennies 1) que la Ville ne parle que par résolution, règlement ou par le biais de fonctionnaires autorisés par délégation de pouvoir 2) que le futur cocontractant doit poser des gestes positifs pour connaître les habilitations du représentant municipal avec qui il traite, entre autres parce que les règles du mandat apparent ne s'appliquent pas en droit municipal 3) que les règles régissant les appels d'offres sont impératives et d'ordre public et 4) qu'un régime particulier, distinct du droit civil général doit s'appliquer aux contrats des municipalités.
30. En conséquence, les questions fondamentales soulevées par la présente demande sont les suivantes :

- 1) puisqu'il a été prouvé qu'aucun fonctionnaire impliqué au dossier n'avait le pouvoir de lier la Ville pour la somme de 82 898,63 \$, qu'aucune résolution ni aucun règlement n'ont été adoptés par l'instance compétente de la Ville de Montréal et que les règles d'adjudication des contrats municipaux imposant la procédure par appel d'offres n'ont pas été respectées (art. 573 et suivants L.C.V.), la Cour d'appel a-t-elle erré en droit en décidant que le recours de l'Intimée n'était pas de nature extracontractuelle et qu'il n'était pas prescrit malgré le fait qu'aucun contrat n'avait été conclu entre la Ville de Montréal et l'Intimée?
- 2) La Cour d'appel a-t-elle commis une erreur de droit en décidant que, malgré la violation des règles impératives et d'ordre public de formation et d'adjudication des contrats par les municipalités, celui-ci était régi par les dispositions du *Code civil du Québec* gouvernant la nullité absolue et la restitution des prestations, et ce, malgré le fait que des règles impératives et d'ordre public spécifiques au droit municipal sont incompatibles avec l'application de ces dispositions?
- 3) Si cette Cour décide que les articles 1699 et 1700 C.c.Q. s'appliquent, la Cour d'appel a-t-elle erré en n'utilisant pas le pouvoir qui lui est accordé à l'alinéa 2 de l'article 1699 C.c.Q. pour refuser la demande de restitution des prestations de l'Intimée puisqu'en ce faisant, elle se trouve à avantager indûment un prestataire de service qui n'a pas respecté les règles et à stériliser les effets rigoureux recherchés par le Législateur (« la loi dans toute sa rigueur »²⁵) pour sanctionner les contraventions aux règles d'ordre public de formation et d'adjudication des contrats par les municipalités?

PARTIE III – EXPOSÉ DES ARGUMENTS

31. Le caractère rigoureux des règles du droit municipal par rapport aux règles du droit commun du *Code civil* s'explique par l'importance de l'intérêt public dans le processus contractuel

²⁵ *Lalonde et autres c. Cité de Montréal-Nord*, [1978] 1 R.C.S. 672, p. 695, D.A., vol. II, p. 120.

public, ce qui inclut les municipalités²⁶.

32. L'arrêt de la Cour d'appel donne toutefois préséance aux intérêts privés de l'Intimée, au détriment de la protection de l'intérêt public, le tout à l'encontre des notions et principes jurisprudentiels suivants :
- a. Une municipalité se lie par résolution ou par règlement²⁷ ou par le biais d'un fonctionnaire dûment habilité. En matière contractuelle, la municipalité ne donnera donc son consentement que par le biais de ces véhicules;
 - b. La notion de mandat apparent n'a pas d'application en droit municipal comme l'a enseigné cette Cour dans l'arrêt *Verreault*²⁸;
 - c. En droit municipal québécois, l'équité et l'enrichissement sans cause n'ont pas d'application dans le cas de violations des règles d'ordre public de formation et d'adjudication des contrats publics (arrêt *Beurom*²⁹);
 - d. Le cocontractant a le devoir de valider les pouvoirs et autorités de l'interlocuteur municipal avec qui il traite, car il est possible que ce dernier ne puisse lier la Ville, et qu'il y ait absence de consentement et donc de contrat³⁰;
 - e. La règle d'interprétation voulant que l'on doive donner préséance à une loi particulière

²⁶ P. GARANT, préc., p. 375 : « On constate donc la **grande importance de l'intérêt public dans le processus contractuel de l'Administration**. Ce principe doit inspirer sa formation, son exécution et aussi servir de règle d'interprétation. Ce n'est pas parce que le *Code civil du Québec* s'applique au contrat administratif qu'il faut privatiser à outrance ce type de contrat en minimisant l'ensemble des règles de droit public qui lui sont applicables, qu'elles soient d'origine législative ou jurisprudentielle, qu'il s'agisse des contrats des gouvernements ou de tout autre organisme public », **D.A., vol. III, p. 119.**

²⁷ Jean HÉTU, Yvon DUPLESSIS et Lise VÉZINA, *Droit municipal : Principes généraux et contentieux*, 2^e éd., vol. 1, Brossard, Wolters Kluwer, 2017, p. 9 051 et s., **D.A., vol. III, p. 189.**

²⁸ *Verreault (J.E.) & fils c. P.-G. Québec*, [1977] 1 R.C.S. 41, p. 47, **D.A., vol. III, p. 65**; Contrairement à ce qui est avancé par le juge de première instance pour justifier la création d'un « contrat », et ce, d'autant plus que le porteur de ce mandat apparent était un employé politique et non un fonctionnaire municipal. Voir Jugement première instance, par. 86, 118, 121, 123, 132 et 135, **D.A., vol 1, p. 15, 19 à 22.**

²⁹ *Immeubles Beurom ltée c. Montréal (Ville de)*, 2007 QCCA 41, par. 25 et 30, **D.A., vol. II, p. 94 à 96**; J. HÉTU, Y. DUPLESSIS et L. VÉZINA, préc., p. 9 063, **D.A., vol. III, p. 201.** Voir également *Lalonde et autres c. Cité de Montréal-Nord*, [1978] 1 R.C.S. 672, p. 695, **D.A., vol. III, p. 120.**

³⁰ J. HÉTU, Y. DUPLESSIS et L. VÉZINA, préc., p. 9 057, **D.A., vol. III, p. 195.**

par rapport à une loi générale afin de permettre à la loi particulière de porter pleinement tous ses effets³¹.

33. Plusieurs principes reconnus du droit municipal sont donc heurtés de plein fouet par l'arrêt de la Cour d'appel. Nous en traiterons dans les sections suivantes.

L'ABSENCE DE CONTRAT EN VERTU DES PRINCIPES RECONNUS ET DES RÈGLES D'ADJUDICATION EN DROIT MUNICIPAL

Le consentement d'une municipalité

34. En principe, les règles générales des contrats du *Code civil du Québec* s'appliquent aux contrats des municipalités (article 1376 C.c.Q.). Il doit y avoir un échange de consentements pour qu'un contrat soit formé entre une municipalité et une personne (article 1385 C.c.Q.) et le consentement de la municipalité doit provenir d'une instance ou d'un fonctionnaire dûment autorisé, c'est-à-dire apte à s'obliger pour la municipalité (article 1398 C.c.Q.).
35. Cela étant, les municipalités sont d'abord régies par les lois particulières qui leur sont applicables (articles 300 et 1376 C.c.Q.). La municipalité est représentée et ses affaires sont administrées par son conseil (article 47 L.C.V.³²). Tout règlement ou résolution doit être passé par le conseil en séance (article 350 L.C.V.). Ces séances du conseil sont publiques afin de permettre aux citoyens de questionner les décideurs élus (article 322 L.C.V.).
36. Il est donc reconnu en droit municipal qu'une municipalité ne peut se lier que par résolution, règlement³³ ou par le biais d'un fonctionnaire dûment autorisé par règlement du conseil (article 477.2 L.C.V.³⁴).

³¹ *Lalonde c. Sun Life du Canada, Cie d'assurance-vie*, [1992] 3 R.C.S. 261, p. 277-278, **D.A., vol. II, p. 137-138**; *Tolofson c. Jensen; Lucas (Tutrice à l'instance de) c. Gagnon*, [1994] 3 R.C.S. 1022, p. 1076, **D.A., vol. III, p. 55**.

³² D'autres instances, comme un comité exécutif, peuvent aussi être mises en place pour faciliter la gestion d'une municipalité. Voir article 70.1 L.C.V. La Ville de Montréal est d'ailleurs dotée d'un comité exécutif.

³³ Voir notamment : J. HÉTU, Y. DUPLESSIS et L. VÉZINA, préc., 2017, p. 9 051 et s., **D.A., vol. III, p. 189**; *Perez c. Dollard-des-Ormeaux (Ville de)*, 2014 QCCA 76, par. 8-9, **D.A., vol. II, p. 157-158**; *Ville de Québec c. GM Développement inc.*, 2017 QCCA 385, par. 15-16, **D.A., vol. III, p. 75**.

³⁴ Les limites de délégation constituent la limite de la compétence matérielle du titulaire de la délégation.

37. Le principe voulant qu'une municipalité ne parle que par résolution ou règlement assure la transparence des institutions démocratiques que sont les municipalités en veillant à ce que les décisions soient prises dans l'espace public et non en catimini derrière des portes closes et par des personnes qui ne sont aucunement imputables de leurs décisions.
38. Par ailleurs, le respect des dispositions législatives qui gouvernent le processus décisionnel des municipalités est affaire d'ordre public et vise à protéger les contribuables. Ces règles ne peuvent donc être qualifiées de simples formalités administratives, comme semble le faire la Cour d'appel dans son arrêt³⁵.
39. En l'espèce, en raison de la violation des règles relatives au consentement municipal, la Cour d'appel devait conclure qu'il y avait absence de contrat, et non pas qu'un « contrat » avait été formé et que celui-ci devait « ensuite » être annulé. Pour illustrer notre argument d'absence de contrat, prenons deux exemples.
40. Le premier concerne le droit municipal et est tiré de l'arrêt *Perez c. Dollard-des-Ormeaux*. Dans cette affaire, il fut jugé que l'absence de résolution empêchait purement et simplement la formation d'une promesse en bonne et due forme pouvant lier la ville :
- « [9] La décision de vendre le terrain aux appelants à laquelle la lettre du directeur général réfère n'a jamais été approuvée par résolution du conseil municipal de la Ville, pas plus que l'envoi de cette lettre. Celle-ci ne peut donc, à elle seule, lier la Ville et constituer une promesse valide et exécutoire à laquelle cette dernière se serait engagée selon l'article 1396 C.c.Q. »³⁶
41. Dans le présent dossier, le juge de première instance a conclu qu'aucun fonctionnaire impliqué dans le lancement du Plan de transport n'avait le pouvoir de lier la Ville de Montréal pour une somme de plus de 82 000 \$³⁷. Aucune résolution n'a été adoptée ni

³⁵ Jugement dont appel, par. 48, **D.A., vol. I, p. 46.**

³⁶ *Perez c. Dollard-des-Ormeaux (Ville de)*, 2014 QCCA 76, par. 9, **D.A., vol. II, p. 157-158.**

³⁷ Le juge de première instance identifie seulement deux fonctionnaires lors de la rencontre du 27 avril 2007, moment où le « contrat » serait octroyé à l'Intimée. Ces deux fonctionnaires, Marc Blanchet et Lyne Marier n'ont pas le pouvoir de lier la Ville pour la somme de 82 898.63 \$: Jugement première instance, par. 88, 113 à 117, **D.A., vol. I, p. 15, 18-19.**

déposée en preuve. C'est donc dire que la Ville n'a jamais donné un consentement valide. En droit municipal, il ne saurait en être autrement. Il y a donc absence de contrat.

42. Le second exemple est hypothétique et concerne deux parties privées. Un entrepreneur en tonte de pelouse pense, en toute bonne foi, avoir reçu le consentement d'un citoyen pour entretenir sa pelouse alors que, dans les faits, ce citoyen n'a jamais donné son consentement. En l'absence de tout échange de consentement, il y a absence de contrat. Alors que le citoyen est absent de son domicile, l'entrepreneur procède à la tonte du gazon et exige par la suite d'être payé. Pourra-t-il poursuivre le citoyen et lui demander par le biais de la restitution des prestations de recevoir l'équivalent pécuniaire des services rendus? Bien sûr que non. Bien que le citoyen puisse avoir bénéficié d'une pelouse soignée et que l'entrepreneur ait passé du temps et utilisé des outils pour faire cette coupe, en l'absence de contrat, il ne peut y avoir restitution de prestations.
43. Au nom de quel principe juridique la solution serait-elle différente dans le présent cas, la Ville n'ayant jamais consenti aux services rendus par l'Intimée?
44. En l'absence de consentement, la seule conclusion possible est qu'il y a une absence de contrat, ce qui est fatal pour la réclamation de l'Intimée.
45. Tel que souligné par la Cour d'appel en mars 2017, dans l'arrêt *GM Développement*³⁸ précité, il est inutile de recourir à la restitution des prestations lorsqu'il y a absence de consentement de la part de la municipalité et donc absence de contrat.
46. Cette absence de contrat a également une grande incidence sur la question de la prescription invoquée comme moyen de défense subsidiaire par la Ville. En l'absence d'un consentement valide de la part de la Ville, point de contrat. Étant nécessairement à l'extérieur de la sphère contractuelle, la courte prescription de 6 mois applicable en matière extracontractuelle

³⁸ *Ville de Québec c. GM Développement inc.*, 2017 QCCA 385, par. 32, **D.A.**, vol. III, p. 79.

(article 586 L.C.V.) doit alors être appliquée. L'Intimée ayant poursuivi près de 3 ans après les faits, la Cour d'appel devait conclure que son recours était irrémédiablement prescrit.

47. Au surplus, le recours à la théorie du mandat apparent, afin d'établir qu'un contrat a été formé entre la Ville et l'Intimée pour une somme de plus de 82 000 \$ est incompatible avec les règles du droit municipal québécois. En ce domaine, la théorie du mandat apparent a été écartée depuis fort longtemps par cette Cour³⁹. À ce jour, ce principe n'a jamais été remis en question.
48. Mais il y a plus. En l'absence d'une résolution ou d'une décision par un fonctionnaire dûment autorisé, et donc en l'absence d'un consentement liant la Ville, l'Intimée devait s'assurer de la volonté de la Ville de s'engager contractuellement. En l'absence de contrôle à cet égard, la Cour d'appel devait conclure que l'Intimée n'avait pas rempli son fardeau de vérification, qu'elle devait supporter les conséquences de cette absence de contrat et que son recours fondé sur un contrat inexistant devait échouer.
49. Ce principe exorbitant du droit commun, et qui peut sembler sévère à l'aune de notions d'équité (idée maîtresse derrière la restitution des prestations), a pour but, doit-on le rappeler, de protéger l'intérêt public et c'est en cela que se « justifie le devoir qu'ont les cocontractants de s'enquérir des restrictions et limitations législatives ou réglementaires qui régissent l'activité contractuelle de l'Administration »⁴⁰.
50. Étonnamment, la Cour d'appel met de côté cette question pourtant cruciale pour l'issue du litige⁴¹ et fait droit au recours de l'Intimée malgré son aveuglement volontaire et sa contravention au devoir de vérification qui était le sien, comme l'explique l'auteur Garant :

« Toutefois, cette règle (délégation de pouvoir) ne signifie pas que les cocontractants soient dispensés de toute clairvoyance. Ils ont le devoir de s'enquérir des restrictions et limitations législatives ou réglementaires qui régissent l'activité contractuelle de l'Administration. [...] Doivent être considérées comme des restrictions et limitations, par exemple, l'obligation

³⁹ Verreault (*J.E.*) & fils c. *P.-G. Québec*, [1977] 1 R.C.S. 41, p. 47, **D.A.**, vol. III, p. 65.

⁴⁰ P. GARANT, préc., p. 374, **D.A.**, vol. III, p. 118.

⁴¹ Jugement dont appel, par. 30, **D.A.**, vol. I, p. 40.

d'obtenir l'autorisation d'une autorité supérieure tel le Conseil du trésor, l'obligation de procéder par contrat écrit ou par appel d'offres etc. [...] Ces restrictions et limitations, le cocontractant doit les connaître et il ne peut les reprocher à l'Administration de ne pas en avoir fait mention. À notre avis la théorie de l'autorité apparente, utilisée comme une forme d'estoppel (préclusion promissoire) ne doit pas valider un contrat par ailleurs irrégulier ou ultra vires ». ⁴²

L'adjudication des contrats municipaux par appels d'offres

51. Pour des motifs d'intérêt public, le Législateur québécois a adopté dès 1964 des règles encadrant strictement l'adjudication des contrats municipaux⁴³ et rendant obligatoire la procédure par appel d'offres pour l'octroi de plusieurs types de contrats municipaux.
52. Non seulement le Législateur n'a abandonné aucune de ces règles depuis 1964, mais il les a, au contraire, fait évoluer pour les adapter aux réalités sociales et économiques et les a modifiées par souci de cohérence et d'évidents besoins de resserrement, particulièrement depuis les dernières années.
53. Ces règles se retrouvent dorénavant aux articles 573 et suivants L.C.V.⁴⁴ et obligent les municipalités à procéder par appel d'offres pour octroyer la plupart de leurs contrats; les seules exceptions admises à ces règles sont la réelle urgence⁴⁵ (force majeure de nature à mettre en danger la vie ou à détériorer sérieusement des équipements municipaux et non pas, comme ici, un simple retard à agir en fonction d'une échéance de présentation publique d'un programme politique) ou la permission du ministre⁴⁶.
54. Au Québec, au-delà d'un seuil fixé à 25 000 \$, toute municipalité doit tenir des appels d'offres (sur invitations ou publics). Ces règles sont impératives et visent à protéger l'intérêt

⁴² P. GARANT, préc., p. 393, **D.A., vol. III, p. 137.**

⁴³ *Loi sur les cités et villes*, S.R. 1964, c. 193, article 610, **D.A., vol. I, p. 136-137.**

⁴⁴ Un processus similaire existe également pour les municipalités régies par le *Code municipal du Québec*, RLRQ, c. C-27.1, articles 935 et suivants, **D.A., vol. I, p. 85 et s.**

⁴⁵ Article 573.2 L.C.V, **D.A., vol. I, p. 122.**

⁴⁶ Article 573.3.1 L.C.V, **D.A., vol. I, p. 124-125.**

public. Il s'agit de conditions essentielles à la naissance et la validité d'un contrat entre une municipalité et un entrepreneur ou fournisseur de service.

55. Comme l'énonce à bon droit l'arrêt *Axor*, les objectifs de cette procédure d'appel d'offres ne se limitent pas qu'à un volet pécuniaire (meilleur prix) :

« Le but de l'appel d'offres public est effectivement de protéger les contribuables en permettant à l'organisme public de choisir l'offre la plus avantageuse. Plus spécifiquement, l'obligation de procéder par appel d'offres a pour but d'obtenir le meilleur produit au meilleur prix, d'éliminer le patronage et le favoritisme et de reconnaître le droit à l'égalité devant le service public. Ce dernier élément est essentiel au bon déroulement d'un appel d'offres. Tous les soumissionnaires doivent être traités sur le même pied afin d'avoir les mêmes chances de succès dans un climat de concurrence loyale ».

[références omises]⁴⁷

56. Un haut rendement qualité/prix, une transparence, une égalité entre participants et les effets d'une saine concurrence sont des caractéristiques cumulatives qui doivent toutes être réunies pour assurer l'intégrité de ce système. En cette ère post-Commissions Gomery et Charbonneau, chaque situation qui permettrait de contourner, sciemment ou non, avec de bonnes intentions ou non, ces règles d'ordre public devrait être étudiée avec circonspection. L'équité envers le trésor public le commande. L'intérêt des particuliers doit céder le pas devant un système qui protège l'intérêt public.
57. Permettre, grâce au recours à l'article 1699 C.c.Q, qu'un engagement de crédits publics naisse même lorsque ces règles ne sont pas respectées, fragilise un tel système et va à l'encontre de l'esprit et de la lettre des articles 573 et suivants L.C.V.
58. Si les règles strictes et impératives d'ordre public ne sont pas suivies, il ne peut y avoir formation d'un contrat. La solution proposée (« existence » d'un « contrat » qui dans les faits serait « ensuite » nul de nullité absolue⁴⁸) par la Cour d'appel mène à une issue inacceptable et incongrue.

⁴⁷ *Axor Construction Canada inc. c. Bibliothèque et archives nationales du Québec*, 2012 QCCA 1228, par. 28, **D.A., vol. II, p. 38.**

⁴⁸ Jugement dont appel, par. 48, **D.A., vol. I, p. 46.**

59. Lorsqu'aucun appel d'offres n'a été lancé, comme en l'espèce, il n'y aura aucune soumission et dès lors, il ne saurait en toute logique y avoir, selon les enseignements de cette Cour en cette matière, de contrat A ou autrement dit, de contrat préliminaire. Aucun lien contractuel ne saurait alors être établi :

« 2 L'appel d'offres est un mécanisme par lequel une partie (souvent le « propriétaire ») lance une invitation à présenter des soumissions en vue de la réalisation d'un projet donné. Si les parties veulent établir des liens contractuels, la soumission présentée en réponse à l'appel d'offres peut donner lieu à la formation d'un contrat A. [...] »

[nos soulignements]⁴⁹

DU DANGER DE RECOURIR À LA RESTITUTION DES PRESTATIONS EN DROIT MUNICIPAL QUÉBÉCOIS

La contravention aux règles régissant le consentement des municipalités

60. Dans son arrêt, la Cour d'appel écrit que le non-respect des formalités et l'absence d'approbation ne signifient pas qu'il n'y a pas eu de contrat. Il y aurait eu un contrat, mais celui-ci devrait être aussitôt annulé :

« Toutefois, le non-respect des formalités et l'absence d'approbation ne signifient pas, dans le contexte de la théorie de la restitution des prestations, qu'aucun contrat n'est intervenu mais plutôt que le contrat intervenu est nul puisqu'il ne respecte pas les formalités de la loi ». ⁵⁰

61. Les exigences législatives à l'établissement d'une relation contractuelle avec une municipalité sont bien réelles et ne sont pas de simples formalités que l'on décide de suivre ou non. Il s'agit de véritables empêchements à la formation du contrat. Sans « contrat », le recours visant à annuler un tel « contrat » devient fictif et inutile.

⁴⁹ *Double N Earthmovers c. Edmonton*, [2007] 1 R.C.S. 116, par. 2, **D.A., vol. II, p. 49-50.**

⁵⁰ Jugement dont appel, par. 48, **D.A., vol. I, p. 46.**

Le défaut de procéder par appel d'offres sur invitation

62. En l'espèce, la restitution des prestations ordonnée par la Cour d'appel suivant l'annulation d'un « contrat » qui dans les faits n'a jamais existé et qui était de toute manière en contravention avec les dispositions d'ordre public de la L.C.V., ne respecte pas l'égalité de tous devant le service public et laisse à tout le moins entrevoir qu'il est dorénavant possible de contourner les règles impératives exigeant de procéder par appel d'offres.
63. Cette Cour a clairement établi qu'il fallait protéger et promouvoir l'intégrité du mécanisme d'appel d'offres (arrêt *The Martel Buildings Ltd.*⁵¹). En permettre le contournement par le biais de la restitution des prestations est donc contraire aux enseignements de cette Cour.
64. Le Législateur québécois, particulièrement pendant et après la fin des travaux de la Commission Charbonneau, a adopté plusieurs lois et règlements visant à assurer et à renforcer la transparence et l'intégrité des mécanismes d'adjudication des contrats municipaux⁵². Avec l'application du mécanisme de la restitution des prestations tel qu'envisagé par la Cour d'appel, ces règles pourraient désormais être contournées.
65. Prenons l'exemple d'un ingénieur, employé municipal, sans aucune délégation de pouvoir. Il communique avec une entreprise pour que soient réalisés des travaux de construction sur la voie publique puisqu'un événement populaire s'y tiendra bientôt et que l'on veut embellir les lieux. L'entrepreneur accepte de faire les travaux puisqu'on lui indique qu'on verra à le payer d'une manière ou d'une autre. Aucun contrat n'est en vigueur entre la municipalité et l'entrepreneur pour les travaux visant cette rue et aucune résolution n'est adoptée, avant, pendant ou après les travaux. Tous pensent bien faire. Le montant des travaux s'élève à 500 000\$.

⁵¹ *The Martel Buildings Ltd. c. Canada*, [2000] 2 R.C.S. 860, par. 88, **D.A., vol. II, p. 195-196.**

⁵² Marc LALONDE, « Honni soit qui mal y pense : réflexions sur l'attribution des contrats des organismes municipaux à l'ère de la vertu », dans S.F.C.B.Q., *Développements récents en droit municipal (2016)*, Cowansville, EYB2016DEV2326, **D.A., vol. III, p. 205 et s.**

66. En vertu de l'arrêt de la Cour d'appel, il y aurait eu formation d'un contrat nul⁵³ et il faudrait alors appliquer la restitution des prestations. L'entrepreneur devrait recevoir 500 000 \$ à titre d'équivalent (les travaux sont incorporés à la rue et ne peuvent être remis) sans avoir eu à préparer et fournir la moindre soumission et sans avoir fait face à la compétition de concurrents sérieux. À quoi servent les articles impératifs et d'ordre public 573 et suivants dans ce cas? Comment réconcilier la solution judiciaire proposée par la Cour d'appel avec l'intention du Législateur des articles 573 et s.?
67. Le Législateur québécois est intervenu à plusieurs reprises au cours des dernières années pour multiplier les obligations des municipalités et de toute personne intéressée à contracter avec elles en matière de transparence et d'éthique en plus d'accroître les mécanismes de contrôle de l'activité contractuelle municipale. L'arrêt de la Cour d'appel détonne dans le paysage juridique municipal. Il fait contre-emploi avec les efforts déployés par le Législateur pour minimiser le risque d'échange consensuel en marge du cadre législatif mis en place.

Certains principes d'interprétation

68. La règle cardinale en matière d'interprétation est de rechercher et d'appliquer la volonté du Législateur à travers l'objectif d'une loi ou de ses dispositions⁵⁴. Pour y arriver, il faut, dans certains cas, donner préséance à la loi spéciale sur la loi générale afin de lui accorder son plein effet.
69. Ainsi, si même applicable dans ce contexte, la restitution des prestations codifiée en 1994 au *Code civil du Québec*, loi générale, doit céder le pas à la L.C.V., loi spécifique, et dont les ancêtres des articles 573 et suivants sont apparus en 1964. Autrement, les articles 573 et suivants L.C.V. n'ont plus ou pas les sens, effets et fins qui leur étaient attribués par le Législateur⁵⁵.

⁵³ Jugement dont appel, par. 48, **D.A., vol. I, p. 46.**

⁵⁴ *Loi d'interprétation*, RLRQ, c. I-16, article 41, **D.A., vol. I, p. 102.**

⁵⁵ C'est le principe d'économie; Voir à cet effet : Pierre-André CÔTÉ, *Interprétation des lois*, 4^e éd., Montréal, Éditions Thémis, 2009, p. 418-419, **D.A., vol. III, p. 102-103**; Voir également les arrêts *Lalonde c. Sun Life du Canada*, *Cie d'assurance-vie*, [1992] 3 R.C.S. 261, p. 277-278, **D.A., vol. II, p. 137-138**; *Tolofson c. Jensen*; *Lucas (Tutrice à l'instance de) c. Gagnon*, [1994] 3 R.C.S. 1022, p. 1076, **D.A., vol. III, p. 55.**

PARTIE IV – ARGUMENTS AU SUJET DES FRAIS ET DÉPENS

70. La Ville de Montréal demande que les dépens soient accordés selon l'issue de la cause.

PARTIE V – ORDONNANCE DEMANDÉE

La demanderesse demande à cette honorable Cour :

ACCUEILLIR la présente demande d'autorisation d'appel.

LE TOUT TRÈS RESPECTUEUSEMENT SOUMIS.

Montréal, 11 avril 2018

Me Olivier Nadon

M^e Olivier Nadon

M^e Christine LeBrun

Gagnier Guay Biron

Procureurs de demanderesse

PARTIE VI – TABLE DES SOURCES

Jurisprudence

Paragraphe(s)

<i>Axor Construction Canada inc. c. Bibliothèque et archives nationales du Québec</i> , 2012 QCCA 1228	.....55
<i>Double N Earthmovers c. Edmonton</i> , [2007] 1 R.C.S. 116	.....59
<i>Immeubles Beaurom ltée c. Montréal (Ville de)</i> , 2007 QCCA 41	.....32
<i>Lalonde c. Sun Life du Canada, Cie d'assurance-vie</i> , [1992] 3 R.C.S. 261	.....32,70
<i>Lalonde et autres c. Cité de Montréal-Nord</i> , [1978] 1 R.C.S. 672	.....15,30,32,70
<i>Olivier c. La corporation du Village de Wottonville</i> , [1943] R.C.S. 118, 1943 CanLII 61 (SCC)	.....22
<i>Perez c. Dollard-des-Ormeaux (Ville de)</i> , 2014 QCCA 76	.....36,40
<i>The Martel Buildings Ltd. c. Canada</i> , [2000] 2 R.C.S. 860	.....63
<i>Tolofson c. Jensen; Lucas (Tutrice à l'instance de) c. Gagnon</i> , [1994] 3 R.C.S. 1022	.....32,70
<i>Verreault (J.E.) & fils c. P.-G. Québec</i> , [1977] 1 R.C.S. 41	.....16,32,47
<i>Ville de Québec c. GM Développement inc.</i> , 2017 QCCA 385	.....17,36,45

Doctrine

CÔTÉ, P.-A., <i>Interprétation des lois</i> , 4 ^e éd., Montréal, Éditions Thémis, 2009	.....70
GARANT, P., <i>Droit administratif</i> , 7 ^e éd., Montréal, Éditions Yvon Blais, 2017	.....7,31,49,50
HÉTU, J., Y. DUPLESSIS et L. VÉZINA, <i>Droit municipal : Principes généraux et contentieux</i> , 2 ^e éd., vol. 1, Brossard, Wolters Kluwer, 2017	.....32,36

Doctrine (*suite*)

Paragraphe(s)

LALONDE, M., « Honni soit qui mal y pense : réflexions sur l’attribution des contrats des organismes municipaux à l’ère de la vertu », dans S.F.C.B.Q., *Développements récents en droit municipal (2016)*, Cowansville, EYB2016DEV232664

ROGERS, I. M., *The Law of Canadian Municipal Corporations*, 2^e éd., vol. 2, Toronto, Thompson Reuters, 201722
